

曹乃恩

关于我国公共产品价格改革的几点思考

内容提要 :公共定价目标是指公共产品定价行为所要达到的社会经济目的或效果 ;公共定价原则就是在处理公共产品价格所代表的各种价格利益关系和矛盾时 ,所应当遵循或依据的行为准则和基本政策。本文在剖析我国公共定价目标与原则研究现状的基础上 ,提出了和谐社会视阈下公共产品定价目标与原则体系 ,并对公共产品价格改革提出了对策建议。

关键词 :公共产品 定价 目标 原则

社会主义市场经济体制的初步建立 ,使我国人民生活水平普遍得到改善。与此同时 ,人民群众日益增长的公共产品需求与公共产品供给短缺、低效之间的矛盾越来越突出 ,并在公共产品价格领域表现得最为明显。明确符合社会主义市场经济体制要求的公共定价目标、原则等理论问题 ,改革公共产品价格机制 ,已成为深化公共管理改革的一个亟待解决的课题。

一、我国公共定价目标与原则研究现状

公共定价目标是指公共产品定价行为所要达到的社会经济目的或效果 ;公共定价原则就是在处理公共产品价格所代表的各种价格利益关系和矛盾时 ,应当遵循或依据的行为准则和基本政策。上世纪 90 年代以后 ,我国对公共定价问题的研究大多是借鉴发达国家价格规制理论与经验 ,适合我国国情的公共定价理论研究相对滞后。

1.认识误区。改革开放以来 ,随着经济的发展和人民生活水平的提高 ,对电力、供水、运输、通信等公共产品的需求也急剧增加。由于财政资金有限 ,政府投资建设模式已难以满足生产、生活对公共产品不断扩大的需求 ,为此 ,各级政府采取了“给政策不给钱”的做法 ,允许一些公共产业通过价外收费的方式筹集建设资金。用户虽然交了设施建设的费用 ,但无法享受出资人的权益。这种做法实际上是将公共定价变成了一种筹资手段 ,改变了公共定价的性质 ,造成公共产品价格与价值的偏离。

2.目标不清。1998 年 5 月施行的《价格法》尽管以“发挥价格合理配置资源的作用 ,稳定市场价格总水平 ,保护消费者和经营者的合法权益 ,促进社会主义市场经济健康发展”为宗旨 ,但这并非专指公共产品价格行为目标。王俊豪(1999)提出以“促进社会分配效率、刺激企业生产效率和维持企业发展潜力”作为公用产业价格规制的三维政策目标。任俊生(2002)在这一观点的基础上 ,提出“实现资源合理配置、促进社会合理分配、促进企业提高效率、保证企业正常经营”的观点。然而这都还是学术观点 ,并没有付诸公共定价

实践。因此 ,更具广泛性、一般性的公共产品价格行为目标则依然不清。

3.原则不明。价格规制部门一直把“以价值为基础 ,适当考虑供求关系 ,合乎国家政策”作为规制原则来看待 ,后来又加上了“兼顾需要与可能”。这些提法实际上是价值规律的另一种表述形式 ,是价格形成的基础和影响因素 ,并不是定价原则。这样的“原则”用于指导公共定价行为 ,必然导致公共定价的随意性。一些学者借鉴西方国家所提出的公共定价原则同样是以公用产品为讨论对象 ,从公用产业价格规制的角度提出的 ,并不能完全适用于包括公益品在内的更广泛意义上的公共产品定价行为原则。更为重要的是 ,这些目标和原则都提出了对公共产品生产经营者利益的保护 ,对消费者利益却关注甚少 ,无法满足和谐社会对公共定价行为的指导需求。

二、适应和谐社会要求的公共定价目标和原则

(一)公共定价目标

在构建和谐社会背景的一般性的公共定价目标应当以公共利益为出发点。同时 ,定价目标并不是单一性的 ,而应该是一个以社会福利最大化为终极目标 ,资源有效配置、维护市场机制和经济持续发展为子目标的体系。

1.社会福利最大化。在市场经济条件下 ,政府这只“看得见的手”的最终行为目标 ,就是帮助市场克服自身在公共产品供给上的“缺陷” ,最大限度地满足全体社会成员对公共产品的需求 ,实现社会福利最大化。这是一切政府经济规制 ,包括公共定价目标的必然选择 ,因此我们可以将社会福利最大化作为理论研究的方向性目标。

2.资源有效配置。公益品的正外部性使得市场形成的价格通常不能正确反映私人与社会在成本收益上的真实情况 ,进而导致供给不足 ,而自然垄断的公用品行业普遍存在的进入壁垒限制了社会资源自由进出 ,长期缺乏有效竞争使得既有生产经营者丧失降低成本的动力 ,造成资源浪费。所以 ,矫正公共产品价格中的错误信息 ,重新引导社会资源回归有效配置就成为公共定价的重要目标。

3.维护市场机制。公共定价应当起到替代市场竞争的作用 ,通过制定近似模拟市场竞争的价格来促进企业提高内部经营效率。一方面 ,公共定价应通过限制垄断价格 ,避免公共产品生产经营者有选择、有差别地提供公共服务等途径保护

公共产品消费者权益。另一方面,公共定价保护消费者的行为也绝不是要让企业亏损,而应当以稳定经营者财务状况为前提,保证公共产品生产经营者能够实现收支平衡,对于公用品的经营者还应使其具备一定的筹资能力进行必要的投资,达到连续供给和持续发展的良性循环。

(二)公共定价原则

构建社会主义和谐社会的核心是以人为本,关键在于协调社会利益关系,建立合理的社会利益结构。因此,在构建和谐社会的背景下,公共定价的原则如下:

1.公平与效率统一。我们应着重从以下几方面认识和处理公平与效率统一。(1)消费机会公平。公共产品的消费理应是全体公民普遍享受的一种基本权益,公共定价决策应当充分保护公民的这一基本权益。(2)成本分担公平。即“受益者付费”原则:一方面消费者应按照消费数量付费,承担与其受益直接相关的公共产品成本部分;另一方面要考虑消费者相对付费能力大小来确定其应承担的成本。(3)供给竞争公平。制定平等的市场竞争规则,创造公平的竞争环境是公共定价决策中必须考量的重要内容。(4)通过核算成本来体现公共定价的效率原则。直接消费者所承担的成本应按照公共产品供给所消耗的生产资料的市场价格来确定,间接消费者通过税收、国债等公共收入来承担的供给成本同样需要真实反映其相对市场成本。

2.依法定价。具体包括:(1)定价机构法定。即公共定价行为必须由法律规定拥有或被授予定价权的政府部门做出,其他任何组织和部门都无权定价。(2)定价范围法定。拥有定价权的机构在行使定价权的范围应严格限定在《价格法》等法律规定的,可以进行价格干预的商品和服务的范围之内。(3)定价权限法定。公共定价行为主体必须在其法定的地域管辖权、级别管辖权、事物管辖权等权限之内行使定价行为,被授权或被委托的组织也必须在授权或委托范围内行使权利。(4)定价程序法定。在公共定价决策过程中,定价主体应本着“公平、公正、公开”的理念,按照有关法律与制度所要求的程序完成整个定价决策。(5)定价监督法定。一方面公共定价决策主体应当依法对定价决策的执行情况进行监督,对不执行或执行不力的公共产品经营者或消费者依法追究;另一方面,公共定价决策必须接受行政机构、立法机构、司法机构以及社会大众的监督,以确保公共定价决策本身合理合法。

3.补偿成本。公共产品中的公益品与公用品,在执行成本补偿原则的标准上也有所区别。公益品的成本中,与消费者的受益直接相关的部分由消费者付费承担,剩余部分一般由财政资金给予补偿,因此,成本补偿仅限于其全部成本,且不产生利润,以体现其公益性;公用品则有所不同,其供给体制正逐步实现市场化,成本一般通过商品交换所获得的收入进行补偿,出于行业再生产发展的需要和对经营者与投资者利益的保护,还应当适当考虑其合理收益。

4.调节供需。(1)为避免垄断经营者制定垄断价格,减少公共产品供给,确保消费者正常的消费需求得到满足。(2)公共定价决策应认真审核公共产品经营者的成本情况和价格结构,杜绝恶性价格战现象的出现。(3)公共定价应以服务国家资源和环保的目标,调节需求水平和需求结构,促进社会资源节约。具有负外部性的公共产品往往容易产生消费过度现象,这表明公共产品价格低于消费者的消费意

愿,可以适当提高;反之,具有正外部性的公共产品的需求量往往低于社会福利最优化所要求的消费量,公共定价决策可以适当降低价格水平,以提高消费者的承受能力,刺激消费意愿。

三、我国公共定价改革的几点建议

选择市场机制与政府规制相互协调、企业利益与社会公共利益相互统一、政府规制与公众监督相互作用的综合路径来推进我国的公共产品价格规制改革,逐步建立以市场定价为主、政府规制为辅,激励性限价为主、指令性定价为辅的公共产品价格体制,是比较符合科学发展观和社会主义市场经济体制的总体要求的。

(一)立法先导,推动公共定价法制化

第一,调整现行法律的内容,统一新旧法规之间的不衔接或不统一的部分,进一步细化对行政垄断以及公共产业经营者不正当竞争行为的限制。

第二,制定专门规范公共产品价格行为的法律,明确公共定价的范围、目标与原则、定价权归属、定价主体、定价方法、定价程序、定价监督 and 法律责任等问题,重构规制者、经营者和消费者等各方利益群体的责权利,为实现依法治价,有效协调和保护各种公共利益提供法律依据。

第三,完善成本监审、价格听证、特许经营权投标、投资主体审核以及公益诉讼等与公共定价相关的配套法律与制度建设。

(二)完善公共产品价格机制,实现规制体系化

不断创新和完善公共定价的相关配套机制,使得规制的公共权力在体系化的规范和监督的状态下有效运作。这些配套机制包括:成本约束机制、价格联动机制、价格诚信机制、价格监测机制等。

(三)提升社会公众参与程度,加强公共定价监督

第一,建立信息公开制度。主要包括三个方面:一是定价信息公开。公共定价主体应通过报纸、网站等公开媒体公布公共产品的定价方法、定价成本、市场供需情况、价格波动情况等各种信息,以便社会公众随时获得所需的信息。二是定价过程公开。定价程序中的每一个环节均应形成阶段性报告,向社会公众工作情况。三是定价结果公开。公共产品价格决策执行前,应提前向社会公示,进一步听取公众意见。

第二,在公共定价主体内部设立专门机构帮助社会群体参与公共定价。

第三,通过健全听证信息公开制度,建立合理的听证代表选择机制,完善听证工作程序,丰富听证形式等途径进一步完善价格听证制度,发挥社会公众的制衡作用和监督作用。

参考文献:

- [1]任俊生.中国公用产品价格管制[M].北京:经济管理出版社,2002
- [2]陈振明.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003
- [3]刘志华.公共产品定价的法律研究[J].湘潭师范学院学报(社会科学版),2007(29)
- [4]卫兴华,张宇.公平与效率的新选择[C].北京:经济科学出版社,2008

(作者单位:厦门大学会计系)